

**Електронна бібліотека
видань історичного факультету
Харківського університету**



Каніщев Г. Ю. Органи державного контролю в радянській політичній системі 20-х — початку 30-х років. Історіографічний огляд // Проблеми історії та методології історичної науки. Харківський історіографічний збірник. – Харків: Бізнес Ін форм, 1998. – Вип. 3. – С. 180 – 186.

При використанні матеріалів статті обов'язковим є посилання на її автора з повним бібліографічним описом видання, у якому опубліковано статтю. Дана електронна копія статті може бути скопійована, роздрукована і передана будь-якій особі без обмежень права користування за обов'язкової наявності першої (даної) сторінки з повним бібліографічним описом статті. При повторному розміщенні статті у мережі Інтернет обов'язковим є посилання на сайт історичного факультету.

Адреса редакційної колегії:

Україна, 61077, Харків, пл. Свободи, 4,
Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна,
історичний факультет. **E-mail:** istfac@univer.kharkov.ua

©Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна; історичний факультет

©Автор статті

©Оригінал-макет та художнє оформлення – зазначене у бібліографічному описі видавництва

©Ідея та створення електронної бібліотеки – А. М. Домановський



Г. Ю. КАНІЩЕВ

ОРГАНИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В РАДЯНСЬКІЙ ПОЛІТИЧНІЙ СИСТЕМІ 20-х — ПОЧАТКУ 30-х РОКІВ ІСТОРІОГРАФІЧНИЙ ОГЛЯД

Є учасний соціально-економічний та політичний розвиток України, складні процеси в її громадському житті — все це робить актуальним вивчення досвіду діяльності органів державного контролю, їхнього місця в політичній системі держави в минулому. Це питання, на наш погляд, охоплює наступні аспекти.

1. Роль органів державного контролю в зміцненні соціальної бази Радянської влади шляхом залучення широких мас трудящих до участі в управлінні країною, в тому числі й до діяльності органів держконтролю.

2. Відносини органів держконтролю з іншими ланками державного апарату, що допомагає з'ясувати вплив контрольних органів на його діяльність.

3. Партійне керівництво органами держконтролю, особливо під час існування об'єднаних органів ЦКК-РСІ у 1923-1934 рр., з'ясування питання про взаємодію партійного та державного контролю, вплив державних контрольних органів на внутріпартійне життя.

Враховуючи великий обсяг досліджень щодо окремих аспектів історії органів державного контролю, слід визнати актуальним питання узагальнення та систематизації історіографічного матеріалу про роль контрольних органів у політичній системі Радянської держави у 20-30-х роках.

Метою нашої роботи є аналіз досліджень, які охоплюють різні аспекти історії органів держконтролю для з'ясування питання про те, наскільки у вітчизняній історіографії вивчена роль контрольних органів в політичній системі Радянської держави в міжвоєнні десятиліття.

Одним з найважливіших завдань, які стояли у 20-30-ті роки перед радянським керівництвом у галузі внутрішньої політики, було зміцнення соціальної бази Радянської влади шляхом залучення широких мас трудящих до участі в діяльності Рад та інших органів державного апарату. Важлива роль у цьому процесі відводилась органам державного контролю, які у 1920-1934 рр. називались Робітниче-Селянською Інспекцією (РСІ).

Перші роботи про процес залучення робітників і селян до державного управління органами РСІ почали з'являтися ще в 20-х роках [3; 6; 14; 15]. Вони висвітлювали головним чином практичні питання, пов'язані з цим процесом. Наводилися цікаві дані про діяльність центральних та місцевих органів державного контролю, розкривалися факти участі мас в роботі РСІ. Особлива увага приділялась питанню висування трудящих на ключові посади в державних

установах як засобу боротьби з бюрократизмом та тяганиною [14, с. 6, 46-47]. Підкреслювалося, що висування робітників і селян до державного апарату має здійснюватися за активною участю РСІ, який належало, по-перше, збирати відомості про факти засміченості органів державного управління антирадянськими елементами, а по-друге — створювати резерв висуванців з числа робітників і селян, які раніше брали активну участь в обстеженнях РСІ, в роботі її бюро скарг тощо [14, с. 47].

Грунтовне дослідження питання щодо залучення органами РСІ широких мас трудящих до участі в державному управлінні як засобу зміцнення соціальної бази Радянської влади розгорнулося в післявоєнні роки. Так, у монографії Г. О. Дорохової [5] шляхом порівняння кількох проектів реформування системи органів держконтролю, розроблених у 1920 р., була спроба з'ясувати, яке місце відводилося трудящим масам в системі державного контролю [5, с. 23-26]. Зроблений автором аналіз проектів дозволяє стверджувати, що, незважаючи на різний ступінь участі мас у державному контролі, всі розробники проектів усвідомлювали неможливість збереження суто формальних, бюрократично-паперових методів контролю і прагнули залучити робітників і селян до участі в державному управлінні, і насамперед до роботи контрольних органів. В монографії детально проаналізовані засоби залучення трудящих до роботи РСІ за допомогою створення груп сприяння РСІ на підприємствах, в установах, селах та ін. [5, с. 34-36].

Розгляду питання про участь робітничо-селянських мас в діяльності РСІ України приділено багато уваги в дослідженнях Л. Л. Потарикіної та М. Ф. Карпенко [8; 19]. Торкаючись діяльності груп сприяння РСІ в Україні, Л. Л. Потарикіна звернула увагу на їх первісно невірну організаційну побудову, брак ініціативності та систематичності в їхній роботі в першій половині 20-х років, що й призвело до масового розпаду цих груп у 1922-1923 рр. [19, с. 79]. І тільки у другій половині 20-х — на початку 30-х років, під час індустріалізації та колективізації, в Україні спостерігалася нова хвиля заснування груп та осередків сприяння РСІ, які на цей раз були тісно пов'язані з профспілками і мали досить широкі повноваження щодо припинення різного роду зловживань [19, с. 82].

На відміну від праці Л. Л. Потарикіної, побудованої в основному на документальному матеріалі стосовно органів контролю Київщини, в дослідженні М. Ф. Карпенко залучено більш широкую документальну базу, в тому числі документи про діяльність Харківської обласної та міської РСІ по створенню на заводах «Серп і Молот», ХПЗ, фабрики ім. Тінякова та інших підприємствах міста робітничих бригад для шефства колективів цих підприємств над різними державними установами [8, с. 102, 106]. Автор підкреслює значення шефства як заходу по поліпшенню роботи державного апарату та боротьби з бюрократизмом. Ці питання були темою Всеукраїнської шефської наради, яка проходила в Харкові в червні 1931 р. [8, с. 103].

Проблемі висування робітників до державного апарату в перші роки індустріалізації присвячена праця О. Ф. Яхна [22]. Автор підкреслює провідну



роль органів ЦКК-РСІ в цьому процесі, подає приклади кількісного зростання висуванців у державному апараті [22, с. 43, 49]. Значна увага приділяється також контролю органів ЦКК-РСІ за порядком підбору висуванців та їх використанням на різних державних посадах [22, с. 50].

Таким чином, в історичній науці досить детально досліджувалися питання про участь широких мас трудящих у державному управлінні, до якого вони залучалися через органи РСІ. В своїй політиці по вдосконаленню роботи державного апарату Радянська влада поєднувала державний контроль з контролем громадським, враховуючи при цьому інтереси профспілок, установ, громадських організацій, представники яких брали участь в обстеженнях та ревізіях, що проводились органами ЦКК-РСІ. Це значно сприяло зміцненню авторитету влади і свідчило про важливу роль державних контрольних органів у радянській політичній системі 20-х — початку 30-х років.

Важливе значення для з'ясування питання про роль органів державного контролю в радянській політичній системі має розгляд взаємовідносин органів ЦКК-РСІ з іншими ланками державного апарату. Це питання розглядається у праці А. І. Епштейна [7]. Автор показав зв'язки РСІ з Раднаркомом України, в засіданнях якого брали участь (з правом вирішального або дорадчого голосу) працівники РСІ УСРР, розкрив значну роль в роботі уряду голови ЦКК КП(б)У та наркома РСІ УСРР В. П. Затонського, який був заступником голови Раднаркому та Української Економічної Народи [7, с. 37]. Крім того, в дослідженні розглянуті такі аспекти взаємовідносин РСІ з іншими органами державної влади, як координація дій установ під егідою РСІ [7, с. 39] та постачання органами РСІ управлінських кадрів для державного апарату під час його чистки у 1929-1930 рр. [7, с. 42].

Важливе місце в дослідженні історії органів державного контролю займає висвітлення їхніх відносин з Радами та їх виконкомами. Так, Г. О. Дорохова відмітила факти виникнення між виконкомами місцевих Рад та місцевими органами РСІ протиріч, які були наслідком подвійного підпорядкування місцевих РСІ як наркомату Робітничо-Селянської Інспекції, так і місцевим Радам [5, с. 73]. Таке становище місцевих контрольних органів нерідко призводило до втручання виконкомів Рад в поточну діяльність РСІ та міжвідомчих конфліктів [5, с. 73-74]. В монографії розкриті шляхи врегулювання цих конфліктів, насамперед шляхом заборони іншим відомствам втручатися в роботу органів контролю [5, с. 74].

Роль місцевих Рад як координаторів роботи різних відомств по сприянню діяльності РСІ розкрита в ґрунтовному історико-юридичному дослідженні Л. Л. Потарикіної, яка приділила значну увагу питанню створення правової бази для діяльності секцій сприяння РСІ. Ці секції у другій половині 20-х років почали утворюватися при місцевих Радах [19, с. 74-78]. Робота цих секцій на матеріалах Київщини досліджена М. Р. Плющем [20, с. 82].

Місце органів державного контролю в радянській політичній системі 20-х — початку 30-х років великою мірою визначалося такою функцією РСІ, як діяльність по вдосконаленню державного апарату, скороченню штатів,

раціоналізації техніки управління. Так, у брошурі Д. З. Лебеда відзначалася велика роль органів держконтролю в зменшенні бюрократичної тяганини шляхом перевірки діяльності різних міжвідомчих комісій, які часто займалися паралельно одними й тими ж справами, ускладнюючи функціонування державного механізму [15, с. 56]. Більш детальне вивчення діяльності РСІ по вдосконаленню державного апарату розгорнулося вже в післявоєнний період. Зокрема, у монографії Л. Ф. Морозова та В. П. Портнова підкреслено значення органів ЦКК-РСІ як єдиного направляючого та координуючого центру з питань впровадження в роботу державних установ принципів НОП, вироблення нових систем обліку та звітності, спрощення розрахунків [16, с. 51, 66, 71]. Висвітлюється також діяльність органів держконтролю щодо визначення структури апарату, його штатів та штатних окладів [16, с. 79]. Про те, наскільки важливим це було для всього корпусу радянського чиновництва, свідчить факт невдалої спроби наркомату праці СРСР позбавити через Раднарком органи РСІ права визначати штати і штатні оклади та домогтися передання цього права наркомату праці [16, с. 79]. Монографія Л. Ф. Морозова та В. П. Портнова щодо діяльності контрольних органів по вдосконаленню державного апарату послужила базою для більш ґрунтовного дослідження цих же авторів, в якому висвітлюється роль РСІ в процесі впровадження непу, проведення індустріалізації та колективізації [17].

Якщо Л. Ф. Морозов та В. П. Портнов висвітлювали роль і місце органів держконтролю в системі державного управління із залученням головним чином загальносоюзного матеріалу, то О. М. Перепелиця, В. К. Шумаков та інші автори досліджували це питання на матеріалах України [2; 18; 21]. Головна увага приділялася при цьому ролі контрольних органів у збільшенні влади і авторитету місцевих Рад [18, с. 73-75], заходам щодо пристосування державного апарату до вимог індустріалізації [21, с. 115], перевірки органами ЦКК-РСІ виконання місцевою владою директив партії та уряду [2]. Авторами був ґрунтовно досліджений внесок ЦКК-РСІ України в процес пристосування державного апарату до потреб грандіозної перебудови народного господарства наприкінці 20-х — початку 30-х років, а також в ідеологічне забезпечення цього процесу [4; 21, с. 118].

Якщо в працях істориків радянської доби головна увага зверталася на досягнення органів ЦКК-РСІ в поліпшенні роботи держапарату, то в дослідженні Ю. І. Кисіля підкреслюється, що контрольні органи досягли успіхів у подоланні, головним чином, дріб'язкового, «вульгарного» бюрократизму, а також в посиленні виконавчої дисципліни, раціоналізації діловодства та скороченні штатів [10, с. 18]. Щодо прагнення органів ЦКК-РСІ демократизувати державне управління, наблизити апарат до широких мас трудящих, то ці ініціативи контрольних органів лишилися в основному нереалізованими, оскільки суперечили суті командно-адміністративної системи, що склалася в ці часи [10, с. 19]. Більше того, апарат ЦКК-РСІ, не будучи самостійним і виконуючи вказівки вищих партійних і державних союзних та республіканських органів, сам активно сприяв утворенню командно-адміністративної системи шляхом проведення чисток управлінського



апарату та застосування «класового підходу» до боротьби з бюрократизмом [10, с. 20].

Для з'ясування місця органів державного контролю в радянській політичній системі важливе значення має дослідження взаємовідносин РСІ з партійними органами, особливо з органами партійного контролю (після створення об'єднаної ЦКК-РСІ у 1923 р.). Важливість якомога тіснішої співпраці ЦКК з РСІ в умовах розгортання індустріалізації, колективізації та чистки державного апарату підкреслював В. П. Затонський у своїй доповіді на XI з'їзді КП(б)У [6, с. 3, 37]. В радянській історіографії цьому питанню приділена увага в працях О. Ф. Яхна, Н. Ю. Костиці та О. О. Волохіної, Н. Р. Андрухова та ін. [1; 9; 11; 12; 13; 22]. Якщо в дослідженнях 60-70-х років головна увага приділялась участі контрольних комісій КП(б)У у перевірці державних установ, їхньої діяльності по втіленню в життя директив партії та уряду щодо колгоспного будівництва, податкової політики та хлібозаготівельної кампанії та ін., причому діяльність об'єднаних органів ЦКК-РСІ у цих сферах розцінювалась виключно позитивно [11, с. 51-52; 22, с. 50], то в дослідженнях часів «перебудови» об'єднання ЦКК з РСІ та перекладення контрольних органів партії на нагляд за державним апаратом розглядались як заходи, що відволікали ЦКК від контролю за збереженням та поглибленням внутріпартійної демократії, заради чого вона й була створена [9, с. 103]. Переорієнтація ЦКК та її місцевих органів на контроль за державним апаратом мали на меті гарантувати вищим партійним структурам керівні позиції в суспільстві. Величезний господарський апарат був поставлений під жорсткий партійний контроль [9, с. 103]. Щодо органів РСІ, то вони внаслідок об'єднання з ЦКК стали грати все більш активну роль в боротьбі з внутріпартійними опозиціями, поступово перетворюючись у знаряддя в руках Й. В. Сталіна та його прихильників у боротьбі з політичними супротивниками [9].

Таким чином, аналіз наукових праць з історії органів державного контролю свідчить, що проблема визначення їх місця в радянській політичній системі була досить добре вивчена в історичній науці. Авторні монографій та статей приділили значну увагу проблемі оформлення радянської політичної системи у 20-ті роки. Головним завданням тих часів була перебудова адміністративного апарату на засадах децентралізації, демократизації, подолання бюрократизму та тяганини, відновлення довіри населення до влади. Саме органи державного контролю, перетворені в 1920 р. на Робітничо-Селянську інспекцію, мали забезпечити широке залучення трудящих до органів влади всіх рівнів, зміцнивши тим самим соціальну опору Радянської влади.

Широке реформування системи державного контролю і управління державою в цілому, задумане В. І. Леніним у 1922-1923 рр., не означало, проте, послаблення впливу партії на державний апарат. Навпаки, із введенням непу керівництво РКП(б) прагнуло поставити державні органи в ще більшу залежність від партійного апарату, щоб не допускати ніяких відхилень від визначеного партією політичного курсу. Цьому завданню слугувало і об'єднання партійного та державного контролю в єдиний орган — ЦКК-РСІ, і переорієнтація ЦКК

на контроль за державним апаратом. Водночас об'єднання з ЦКК означало для Робітниче-Селянської інспекції перетворення на одну з ланок каральної системи (поряд з ЦКК та ОДПУ), яка була використана керівництвом партії для боротьби з різними опозиціями, а також для проведення індустріалізації, колективізації та чистки державного апарату.

1. Андрухов Н. Р. Выборные партийные органы и их аппарат // Вопросы истории КПСС. — 1988. — № 12.
2. Волохіна О. О. Діяльність органів партійно-державного контролю на Україні в період наступу соціалізму по всьому фронту (на матеріалах промисловості) // Наукові праці з історії КПРС. — 1970. — Вип. 37.
3. Гольдберг М. Робітниця і селянка на допомогу РСІ. — Харків, 1930.
4. Горпиненко И. П. Первые рейды харьковских рабкоров в 1929-1932 гг. // Вестник Харьк. ун-та. Сер.: История КПСС и история народов СССР. — 1965. — Вип. 2.
5. Дорохова Г. А. Рабоче-Крестьянская инспекция в 1920-1923 гг. — М., 1959.
6. Затонський В. П. У боротьбі за лінію партії. Доповідь на XI з'їзді КП(б)У. — Харків, 1930.
7. Епштейн А. І. Боротьба ЦКК-РСІ УРСР за виконання першого п'ятирічного плану (в галузі промисловості) // Питання історії народів СРСР. Міжвід. наук. збірник. — 1966. — Вип. 3.
8. Карпенко М. Ф. Органи народного контролю УРСР в боротьбі за здійснення ленінського плану побудови соціалізму (1920-1934 рр.). — Дніпропетровськ, 1972.
9. Киридон П. В., Шевчук В. П. К вопросу о внутрипартийной демократии 20-х гг. // Вопросы истории КПСС. — 1990. — № 9.
10. Кисіль Ю. І. Робітниче-селянська інспекція України та бюрократизація держапарату: підсумки та уроки діяльності (20-ті — 30-ті рр.). — Автореф. канд. дис. — Харків, 1994.
11. Костриця Н. Ю., Волохіна О. О. Роль ЦКК КП(б)У в зміцненні ленінської єдності і боротьбі за чистоту партійних рядів (1929-1932 рр.) // Вісник Київ. ун-ту. Сер.: Історія КПРС. — 1971. — № 5.
12. Кузьмин В. Г. Вопрос целой эпохи (о ленинском понимании борьбы с бюрократизмом) // Вопросы истории КПСС. — 1989. — № 2.
13. Кушнин А. Г. Выбор пути: бюрократическая централизация или демократизация? // Вопросы истории КПСС. — 1990. — № 9.
14. Лебедь Д. Укрепление аппарата пролетарской диктатуры. Проверка и чистка состава советских служащих. — М.-Л., 1929.
15. Лебедь Д. Советы и борьба с бюрократизмом. — М., 1927.
16. Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Органы ЦКК-НК РККИ в борьбе за совершенствование советского государственного аппарата (1923-1934 гг.). — М., 1964.



17. Морозов Л. Ф., Портнов В. П. Социалистический контроль в СССР. Исторический очерк. -- М., 1984.
18. Перпелица А. М. Деятельность ЦКК КП(б)У -- РКК УССР по рационализации и улучшению работы советского государственного аппарата (1926-1929 гг.) // Вестник Харьк. ун-та. -- Сер.: История КПСС и история народов СССР. -- 1965. -- Вып. 2.
19. Потарикіна Л. Л. З історії органів контролю УРСР. -- К., 1966.
20. Плющ М. Р. Робота КП(б)У по залученню робітничого класу республіки до радянського будівництва в перші роки соціалістичної індустріалізації (1926-1929 рр.) // Наукові праці з історії КПРС. -- 1968. -- Вип. 25.
21. Шумаков В. К. Діяльність ЦКК-РСІ УРСР в галузі поліпшення державного апарату республіки в перші роки індустріалізації (1926-1929 рр.) // Наукові праці з історії КПРС. -- 1969. -- Вип. 23.
22. Яхно О. Ф. Діяльність партійних організацій України по висуванню робітників на адміністративно-господарські посади та в державний апарат у перші роки соціалістичної індустріалізації країни // Наукові праці з історії КПРС. -- 1968. -- Вип. 23.